

ЖИЛИЩНОЕ ХОЗЯЙСТВО: ОТ ТОВАРИЩЕСТВА СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ (ТСЖ) К ТОВАРИЩЕСТВУ СОБСТВЕННИКОВ НЕДВИЖИМОСТИ (ТСН)

Двадцатилетняя история создания ТСЖ в России накопила множество проблем, многие из которых остаются нерешенными и сейчас. Напомним, что при образовании ТСЖ важнейшим принципом было то, что собственники должны были брать на себя солидарную ответственность по плате услуг. Это было ново, абсолютно непривычно и, как все новое, отпугивало. Но вместе с тем создание ТСЖ давало надежду на запуск у населения стимулов к тому, чтобы следить за своим домом и подъездом и обращать внимание на происходящее во дворе, создавало предпосылки для возникновения непосредственной заинтересованности и ответственности людей. И имеющиеся примеры успеха ТСЖ подтверждают правомерность возлагавшихся на ТСЖ надежд. И вот, по истечении стольких лет ТСЖ необходимо реорганизовать в ТСН (Товарищества собственников недвижимости)... Что ждет владельцев жилья, выбравших способ управления многоквартирным домом ТСЖ дальше?

В нашей небольшой статье мы попробуем решить три задачи. Во-первых, систематизируем процессы, происходившие с начала 1990-х годов в российском жилищном хозяйстве. Во-вторых, попытаемся осуществить периодизацию истории ТСЖ. И, наконец, в-третьих, предпримем попытку обозначить основные проблемы, возникшие после реорганизации ТСЖ.

Итак, более 20 лет назад в России начался процесс приватизации жилья — с принятого в 1991 году «Закона о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». При этом передача населению прав на частное владение квартирами не сопровождалась теоретически сопутствующей этому передаче финансовым обязанностям по их содержанию — подавляющую часть стоимости жилищно-коммунальных услуг продолжало оплачивать государство. Участие же населения было крайне незначительным: даже в 1992 году оно составляло 1 % в жилищных услугах и 8 % — в коммунальных. При этом государство еще и десятилетиями не изменяло коммунальные тарифы. Естественно, что подобная ситуация сверхдотационности отрасли не могла сохраниться в условиях перехода к рыночным отношениям. Другими словами — необходимо было повышение доли, вносимой населением (которая в конечном итоге должна была достичь 100 %).

Главная цель задуманной жилищно-коммунальной реформы заключалась в том, чтобы сделать людей активными участниками рынка, заказчиками и контролерами качества предоставляемых им жилищно-коммунальных услуг. Отчасти поставленные цели были достигнуты, но только отчасти, так как далеко не весь объем обязательств был передан в руки населения. Долгосрочные же меры, нацеленные на формирование структур управления домами с заинтересованными потребителями услуг и конкурентного рынка, их предоставляющего, реализованы не были.

В середине 1990-х годов, когда процесс передачи проходил наиболее интенсивно, основное бремя по содержанию и ремонту жилищного фонда и соответствующей инфраструктуры перешло к муниципальным органам власти. Но возросшие таким образом финансовые обязательства никак не соответствовали реальным возможностям муниципалитетов. Следствием этого стало низкое качество предоставляемых услуг, высокие издержки, расточительное использование ресурсов, ухудшение состояния жилищного фонда и сетей инфраструктуры и т.п.

Процесс перехода к 100 %-й оплате характеризовался установлением федерального и региональных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом для каждого региона определенная по стране норма служила лишь верхней границей, а введение полной оплаты осложнялось не только экономическими, но и политическими соображениями. Поэтому эта мера постоянно отсрочивалась, вводились новые сроки установления 100 %-го федерального стандарта, и, например, первый в России город, перешедший на 100 %-ю оплату, — Череповец — пережил в связи с этим немало проблем. В итоге установлен стандарт был в 2005 году, и хотя и сейчас часть населения вносит «неполную» плату за услуги, за годы реформ произошел колоссальный рост его участия — в 2007 году степень участия составила уже 94 %.

За годы реформ сложилась и определенная нормативно-правовая база, регулирующая отношения в этой сфере. Основным законом на настоящий момент выступает принятый в 2005 году «Жилищный Кодекс», который, помимо определения основных рамок работы жилищно-коммунального сектора, стал своего рода попыткой выхода из возникшей с начала реформ ловушки: теперь собственникам вменялось в обязанность следить за общим имуществом в домах. При этом в последние

- Денисова Н. А., магистрант УрГЭУ
- Мамяченков В. Н., доктор исторических наук, доцент УрФУ

годы он подвергается значительной переработке, в особенности стоит отметить значительное изменение его положений в 2011 году. Базовые направления реформирования сектора до недавнего времени определяла Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» — в рамках Федеральной программы «Жилище» на 2002–2010 годы, продленной впоследствии до 2015 года.

В то же время реформировалась и система предоставления государством субсидий и льгот. Первая действует с 1994 года и за время преобразования испытала две новации. Во-первых, был введен новый формат — действовавшая до принятия Жилищного Кодекса норма уменьшения платежей была заменена на полное возмещение затрат жильцами при компенсации им того объема денежных средств, в котором предусмотрена субсидия. Во-вторых, изменилась формула расчета субсидии. Что же касается системы предоставления льгот, то происходившее с ней фактически вступало в противоречие с политикой разгрузки местных бюджетов и уменьшения дотационности отрасли.

1990-е годы сопровождалось введением огромного числа категорий льготников (ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и т.п.), которое привело к тому, что в 2002 году 40 % населения получало те или иные льготы. Притом часто это были далеко не наиболее нуждающиеся, с низкими доходами семьи — таким образом, эффективность подобного механизма социальной поддержки оказалась достаточно низкой. В 2004 году была начата так называемая реформа по монетизации льгот — замене денежных скидок на реальные выплаты. Значительные полномочия при этом передавались на уровень регионов, что в результате привело к появлению федеральных и региональных льготники.

В начале 2000-х годов в коммунальном секторе появились первые частные операторы. В настоящий момент доля частных фирм на рынке электроснабжения составляет уже 81, теплоснабжения — 69, газоснабжения — 92, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод — 61 %. Начал развиваться бизнес и в сфере предоставления услуг по содержанию и ремонту домов, чему способствовало разделение функций заказчика и подрядчика и где условия для этого наиболее благоприятны. Можно говорить и о некотором улучшении качества услуг. Тем не менее, нередки злоупотребления, особенно при проведении капитального ремонта домов. Несмотря на это, уровень собираемости платежей постоянно возрастал, отражая высказанную в идею о том, что до опреде-

ленной доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете люди выступают аккредитованными плательщиками. В то же время управление домами по-прежнему является монополией бывших муниципальных предприятий, формально высокая доля коммерческих фирм обманчива, но-вообразованные среди них представлены слабо, в частности, по причине высоких рисков ведения бизнеса, его аффилированности с местными органами власти. Редкостью является не только проведение конкурсов на управление домами, но и само наличие выбора между управляющими компаниями. Нередко встречается недобросовестное поведение последних. Рыночные нормы управления домами на данный момент развиты недостаточно. В итоге инфраструктуру рынка можно охарактеризовать как слаборазвитую.

Согласно ныне действующему «Жилищному кодексу», в настоящее время существует три альтернативных способа управления домами — наем управляющей компании, создание товарищества собственников жилья или непосредственное управление. Наиболее распространены первые две формы, при этом форма работы с управляющей компанией фактически воспроизводит форму, существовавшую ранее, в советское время (с той лишь разницей, что подразумевалось создание конкурентного рынка, где наряду с муниципальными предприятиями получил бы развитие коммерческий бизнес). Непосредственное управление приспособлено под нужды небольших домов, что было специально оговорено в «Законе о товариществах собственников жилья», регулировавшем управление домами до принятия «Жилищного кодекса». В «Жилищном кодексе» ограничение было снято, что привело к использованию этой формы и для крупных домов.

К важным преимуществам коллективной собственности следует отнести, во-первых, более сильные стимулы для надлежащего содержания жилых домов — от этого зависят повседневный комфорт жильцов и рыночная стоимость их квартир, и, во-вторых, лучшую осведомленность жильцов о проблемах своих домов и качестве коммунальных услуг. Не случайно такая форма управления жилыми домами получила широкое распространение во многих странах.

Нараставшая необходимость передачи жилищного фонда в руки собственников, с одной стороны, и их пассивность, с другой, привели к законодательному установлению срока, к которому должен был быть окончательно сделан выбор в пользу того или иного способа, который, однако, не раз переносился. При этом в случае отсутствия выбора со стороны жильцов муниципальные органы власти обязаны провести конкурс по выбору управляющей компании для их дома. Среди выбравших форму управления доминирующей на середину 2011 года остаются управляющие компании, которые работают почти с 45 % многоквартирных домов. При этом многие из них созданы из прежде муниципальных предприятий, которые просто сменили форму собственности на частную. Столь широкое распространение этой формы стало реакцией на несовершенство рынка — в, связанных с работой управляющих компаний простым отказом от работы с ними. В то же время ТСЖ, на которые в ходе реформы делалась ставка, оказались в меньшинстве. На их долю (вместе с жилищными кооперативами и иными специализированными потребительскими кооперативами) приходится только

12 %. В непосредственном управлении находится около 43 % домов. Несмотря на то, что формирование ТСЖ в России идет с начала 1990-х годов, реальный период их становления начался только с 2000-х. Начальный период медленного роста сменился экспоненциальным увеличением их числа и последовавшим затем спадом.

В динамике ТСЖ можно отчетливо выделить три периода: 1) до 2005 г.; 2) 2005–2012 гг.; 3) с 2012–01.09.2014 г.

Первый из указанных периодов характеризовался небольшим приростом числа ТСЖ и явным отсутствием целенаправленной политики властей (и, тем более, массовой инициативы людей) по их созданию. В этот период действовало сначала «Временное положение о кондоминиуме», затем — «Закон о товариществах собственников жилья», определивший законодательные рамки ТСЖ и послуживший толчком для запуска процесса. Однако выбор способа управления не был обязательным для всех многоквартирных домов. Многие зависели от инициативы и поддержки властей, поэтому по-настоящему массовым образованием ТСЖ не стало. За это время было создано порядка 10 тыс. ТСЖ — столько, сколько сейчас можно найти всего в нескольких крупных городах.

Основной массив ТСЖ образовался в течение второго периода — с 2005 по 2011 годы. Это было время после принятия «Жилищного кодекса», вменившего жильцам всех многоквартирных домов в обязанность выбор одного из способов управления. Были в этот период и другие законодательные инициативы, а также усилия властей, нацеленные на рост числа ТСЖ. В частности, Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 2007 года, призванный содействовать проведению капитального ремонта в жилых домах путем выделения финансовой поддержки из соответствующего Фонда, в итоге спровоцировал волну «липовых» ТСЖ, т.е. товариществ, созданных с теми или иными нарушениями (по поддельным документам, вопреки желанию жильцов и т.п.). Возможностям получения средств из фонда при создании определенного числа ТСЖ в муниципалитете сыграла злую шутку. Всего за год, с середины 2007 до середины 2008 года, количество ТСЖ выросло более чем на 20 000, что сопоставимо с числом образованных за все предыдущие 15 лет.

Наконец, третий период в предложенной периодизации, связанный с массовой ликвидацией сверху «липовых» ТСЖ. При этом данный этап наряду с прекращением действия созданных без воли жильцов ТСЖ, обнаруживает и совсем другие тенденции, которые, тем не менее, тоже ведут к сокращению числа ТСЖ: ликвидация вполне дееспособных товариществ и их банкротство. Так или иначе, полноценное представление об изменении числа ТСЖ в этот период можно будет составить лишь через некоторое время. Но в целом имеющаяся динамика ТСЖ явно указывает на отсутствие стабильности и предсказуемости и на серьезную зависимость образования ТСЖ от политики властей.

Для создания ТСЖ необходимо было более 50 % голосов от общего количества голосов собственников в домах, где планируется выбор ТСЖ. При этом ТСЖ могло быть создано как в одном доме, так и путем объединения нескольких соседних. Примечательно, что вновь созданное ТСЖ не обязано было включать в свой состав всех жи-

вущих в данном доме: обязательно лишь, чтобы площадь собственности у входящих в ТСЖ превышала 50 %. Работу ТСЖ регулировал принятый им устав, однако базовые правовые рамки определял уже упоминавшийся «Жилищный кодекс». Из числа членов ТСЖ также избиралось правление во главе с председателем, являвшимся исполнительным органом товарищества.

У ТСЖ также существовала возможность найма управляющей компании — в этом случае ТСЖ заключало договор управления и осуществляло контроль над выполнением обязательств по нему. Что касается управляющей компании, то она могла, как полностью управлять домом, так и, например, только обеспечивать сбор платежей с жильцов. Содержание и ремонт общего имущества могли обеспечиваться как силами собственного персонала управляющей компании, так и, например, посредством штатного персонала ТСЖ.

Важно подчеркнуть, что ТСЖ как организация предоставляло жильцам дополнительные возможности, которые отсутствовали у каждого из них по отдельности. Это и накопление средств, и право брать кредит в банке, и возможность увеличивать общее имущества путем реконструкции или строительства отдельных объектов капитального строительства, и другие.

Большинство же препятствий, с которыми сталкивались ТСЖ, можно разделить на следующие основные группы:

- 1) неготовность собственников взять управление в свои руки;
- 2) несовершенство законодательства и правоприменения;
- 3) особенности рынков жилищно-коммунальных услуг и управляющих организаций, прежде всего — их монополизированность;
- 4) вмешательство органов власти;
- 5) высокий износ дома и смешанная структура собственности в пределах одного дома, неоднородность проживающих там собственников.

...И вот с 01.09.2014 года Федеральный закон № 99-ФЗ от 05.05.2014 полностью удалил такую организационно-правовую форму как ТСЖ, при этом оставив ряд вопросов.

Первый из этих вопросов: кто будет управлять многоквартирным домом — ТСН или ТСЖ? Согласно действующему законодательству, созданные до 01.09.2014 года ТСЖ имеют право на свое существование до момента внесения изменений в учредительные документы. Однако, что делать собственникам, желающим объединиться с целью управления своим многоквартирным домом в настоящий момент? ТСЖ создавать нельзя, а у ТСН настолько сырая организационно-правовая форма, что еще даже не включена в общий классификатор видов экономической деятельности. При этом, на наш взгляд, остаются нерешенными несколько проблем, из коих упомянем только три.

• Владение общедомовым имуществом.

Дело в том, что согласно п. 2 ст. 123.13 ГК РФ «Общее имущество в многоквартирном доме ... принадлежит членам соответствующего товарищества собственников недвижимости на праве общей долевой собственности, если иное не предусмотрено законом». В то же время ст. 36 ЖК РФ «Собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме». Таким образом, возникает вопрос о наличии прав на общее имущество собствен-

ников помещений в данном доме не являющихся членами товарищества собственников недвижимости, а, соответственно, непонятен вопрос в части принятия решения данными собственниками по вопросам связанным с распоряжением общим имуществом.

• **Оплата общедомового имущества и капитального ремонта.**

В ТСЖ общее собрание собственников самостоятельно определяет размер членских взносов, которое обязательно для всех собственников помещений в данном многоквартирном доме. В соответствии с пунктом 1 статьи 123.14 ГК РФ. К исключительной компетенции высшего органа товарищества собственников недвижимости наряду с вопросами, указанными в п. 2 ст. 65.3 настоящего Кодекса, относится также принятие решений об установлении размера обязательных платежей и взносов членом товарищества. Однако можно ли отнести членские взносы в ТСН на содержание общего имущества в многоквартирном доме или нет, данный вопрос еще до конца не решен. Если можно, то что делать с собственниками, которые не

являются членами ТСН, и непонятно обладают ли они правом долевого собственности на общее имущество?

Что же касается капитального ремонта, то в соответствии с ч. 2 ст. 175 ЖК РФ владельцем специального счета могут быть: товарищество собственников жилья, жилищно-строительный кооператив, региональный оператор, а с 1 января 2015 года - управляющая компания.

Следовательно, ТСН в список владельцев специального счета не входит, значит ничего не остается как определение владельцем специального счета регионального оператора.

• **Налогообложение.** В отличие от ТСЖ при преобразовании в ТСН сборы, взносы на работы по текущему и капитальному ремонту в многоквартирном доме, где создано ТСН, вполне вероятно (как это следует из действующего законодательства) будут осуществляться с учетом налога на прибыль.

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать некоторые выводы. Во-первых, можно констатировать, что, каковы бы ни были результаты перехода

к 100 %-й оплате жилищно-коммунальных услуг и реформ субсидий и льгот, следует отметить имевшую место их несогласованность, как между собой, так и с политикой доходов населения. Во-вторых, рассмотрение правовых рамок ТСЖ показывает, что товарищества дают собственникам жилья привлекательные и разнообразные опции по организации жизни их дома. Предусмотренная в «Жилищном кодексе» определенная свобода действий в деле создания правил ТСЖ позволяет находить оптимальные для данного конкретного дома решения, с учетом именно его особенностей. Однако на практике это все не реализуется. И, наконец, в-третьих, проведенный нами анализ демонстрирует, что проблемы, возникшие на начальном этапе реформы, не решены. Во многом это «вина» законодательных рамок, но также и самих собственников, пока, очевидно, не готовых взять управление домами в свои руки. Но и те из них, кто взял в свои руки многоквартирный дом и сделал все от него зависящее, начинает смотреть с тревогой в свое неопределенное будущее, которое направлено на реорганизацию ТСЖ в ТСН.

В КАРПИНСКЕ ЖИТЕЛИ АВАРИЙНЫХ ДОМОВ ПОЛУЧИЛИ КЛЮЧИ ОТ НОВЫХ БЛАГОУСТРОЕННЫХ КВАРТИР

В Карпинске 112 человек, проживавших в аварийном жилфонде, получили ключи от новых благоустроенных квартир.

Дом, в который из старых барачков переселяются новоселы, построен в рамках региональной программы переселения граждан из аварийного жилья. Реализация указанной программы финансируется с участием средств бюджета Свердловской области и государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Общая сумма затрат на возведение трех многоквартирных домов составила свыше 141 миллиона рублей. Из них почти половину, около 72 миллионов, в качестве поддержки нашему региону предоставил Фонд содействия реформированию ЖКХ. Доля софинансирования, которую взяли на себя областной и местные бюджеты, составила соответственно 39 и 30,5 миллионов рублей.



Как отмечают сами новоселы, комнаты в новом доме светлые, удобные. В каждой квартире установлен газовый котел, что дает возможность жильцам самим определять, когда начинать и заканчивать отопительный сезон. И, конечно же, теперь горячая вода будет у людей круглый год.

«Рад отметить, что сегодня мы в очередной раз сдаем жилье. Вы очень долго к этому шли, и все-таки ваши мечты сбылись. Я надеюсь, что политика по переселению граждан, которую администрация городского округа сегодня ведет, будет продолжаться, и качество жизни наших горожан будет улучшаться», — сказал, приветствуя переселенцев, глава городского округа Андрей Клопов.

Напомним, что поэтапная ликвидация аварийного жилого фонда в Карпинске началась в 2011 году. С этого времени по сегодняшний день в городе сдано 9 многоквартирных домов малозэтажной застройки. В них расселено более 40 «авариек». Условия проживания улучшили около 600 горожан.

Стоит отметить, что в истекшем году в муниципальных образованиях построен 61 многоквартирный дом, на вторичном рынке жилья приобретено более 300 жилых помещений общей площадью почти 14 тысяч квадратных метров, более 370 квартир площадью свыше 15 тысяч метров построено на условиях долевого участия. В общей сложности условия проживания улучшили около пяти тысяч свердловчан.

Совокупный объем затрат на финансирование указанных мероприятий составил почти 2,9 миллиарда рублей. Из них около 693 миллионов в качестве поддержки были предоставлены Фондом содействия реформированию ЖКХ, 1,7 миллиарда рублей — из областной казны и 561 миллион рублей из местных бюджетов.

Сегодня на территории региона уже начата реализация второго этапа региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилья. В ней принимают участие 20 муниципальных образований. На их территории будет построено 46 многоквартирных домов. Планируется, что к концу 2015 года в новостройки будет расселено 210 аварийных строений общей площадью около 50 тысяч квадратных метров. Условия проживания улучшат три тысячи человек.

Материал предоставлен Департаментом информационной политики
Губернатора Свердловской области